



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Den kommunale ødegård

Status for digitaliseringen i den kommunale borgerservice medio 2012

Andersen, Kim Normann

Publication date:
2012

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Andersen, K. N. (2012). *Den kommunale ødegård: Status for digitaliseringen i den kommunale borgerservice medio 2012*. Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Den kommunale ødegård?

Status for digitaliseringen i den kommunale borgerservice medio 2012

Kim Normann Andersen

Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

T: 9940-7196 M: 5142-1123 E: kandersen@dps.aau.dk

B: <http://innovationpublicsector.com>

MSN: andersenCBS@live.com Skype, Twitter, FourSquare: andersenCBS

September 2012

Forord

Sigtet med denne rapport er ikke at bortdømme digitaliseringens fremskridt. Sigtet er heller ikke at bremse denne. Derimod er sigtet at tage temperaturen på kommunernes digitalisering ud fra et borgerperspektiv. Jeg har sammen med en række kollegaer i ind- og udland fulgt digitaliseringen i den offentlige sektor med det sigte at forstå fremdriften, ledelse og effektmåling af digitaliseringen. Dette working paper er del af det langsigtede forskningsarbejde med udvikling af modenhedsmodeller for digitalisering af den offentlige sektor.

Den overordnede model for forståelse af digitaliseringen har vi betegnet Public Sector Process Rebuilding Using Information Systems (PPR) og er præsenteret bl.a. i en kommende artikel i tidsskriftet *Politica*. Nærværende rapport indgår således i udforskningen af den digitale modenhed i den offentlige sektor ud fra PPR-modellen.

Rapporten er en opdatering og uddybning af working paperet *Digital borgerservice anno 2011* som jeg udgav i januar 2011 på CBS. Den tidligere version kan downloades via openarchive.cbs.dk.

Denne rapport kunne ikke være skrevet uden samarbejdet med Hanne Sørum, Helle Zinner Henriksen og Rony Medaglia. Vi har et efterhånden mangeårigt samarbejde og en række artikler om digitaliseringens fremskridt. Det er i høj grad indsigterne fra dette samarbejde, der har formet denne rapport.

Der er bevidst søgt at holde antallet af referencer på et absolut minimum for at lette læsevenligheden. Working paperet er et såkaldt work-in-progress paper og skal munde ud i engelsk sprogede forskningsartikler. Eventuelle kommentarer til denne rapport modtages bl.a. af denne årsag derfor gerne. Modtagne kommentarer søges indarbejdet i den videre udvikling af forskningsarbejdet.

Til det sidstnævnte formål kan jeg kontaktes via e-mail kandersen@dps.aau.dk eller via bloggen innovationpublicsector.com

Aalborg, den 20. september 2012

Kim Normann Andersen

Sammenfatning

Den endog meget ambitiøse fælles offentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 markerer et sporskifte væk fra frivillighedens spor til kravets spor. I skarp kontrast fra tidligere strategier, er der med den nye digitaliseringsstrategi udarbejdet en udrulningsplan med løbende lovgivningsopfølgning for at nå målet om 80% digitalisering af kommunikationen mellem borgerne og den offentlige sektor i 2015. Det intensiverede digitaliseringsspor kan også ses som mulighedernes spor, idet en række af de lovgivningsbarrierer der har været for digitalisering nu synes planlagt fjernet. I denne rapport sætter vi fokus på kommunernes parathed til denne digitalisering. Rapporten trækker på data fra de kommunale tælleuger, borger.dk, Danmarks Statistik, Eurostat, surveys med webmasters samt udførte eksperimenter med e-mail svartider.

Der var i første halvår af 2011 godt 680.000 fuldførte transaktioner på de kommunale selvbetjeningsløsninger. Det var i første halvår af 2012 øget med næsten 50% til godt 990.000 fuldførte transaktioner. Det er dog de få skuldre der trækker læsset, idet der er markant fremdrift i anvendelsen af selvbetjeningsløsninger for områder som flyttemeddelelse, boligstøtte, ansøgninger om pension og digital pladsanvisning. For flere kommuner er måltal om 80% digitalisering for disse områder allerede nået.

For de øvrige selvbetjeningsløsninger og områder, der endnu ikke dækket af automatiserede løsninger ser det mere dystert ud. Langt hovedparten af de mere end 300 selvbetjeningsløsninger har så få brugere, at der skal mere end god fantasi til forestille sig at man kommer blot i nærheden af 80% måltallet. For den øvrige digitale kommunikation der sker via e-mail tegner der sig også et meget udfordrende billede. Mere end halvdelen af kommunerne (58%) modtager færre end 25% af dokumenter fra borgerne i digitalt format. Blot 1% modtager mere end 75% af dokumenterne digitalt. Til gengæld anvender kommunerne selv e-boks flittigt til at sende dokumenter til borgerne og de har også imponerende flotte svartider på generelle e-mails fremsendt. I den positive ende er også at danske borgere har europæisk førerposition med at søge information på offentlige hjemmesider.

Rapporten fremhæver tre centrale udfordringer. Den første er generationsparadokset. Ældre medborgere mangler tekniske kompetencer, men har til gengæld viden om og måske også et vist mådehold med brug af offentlige ydelser. De yngre har for en stor dels vedkommende de tekniske kompetencer, men mangler viden om de offentlige ydelser og derfor har svært ved at bruge de korrekte søgeord og forstå indholdet.

Den anden udfordring er at øge borgerkendskabet. Rapporten peger på, at om end der er mange målinger og forsøg på indfange brugernes vurderinger i.f.m. årlige website events, tyder vores survey data på at det ikke er en fast praksis at analysere brugernes anvendelse af hjemmesiderne. Det synes oplagt at sadle om på dette punkt og intensivere jagten på hvad borgerne vil have og kan.

Den tredje udfordring er en nøje gennemgang af den økonomiske side af digitaliseringen. Vores bud er at det er en myte at e-mail kommunikation og selvbetjeningsløsninger automatisk leder til økonomiske besparelser. E-mail kommunikation *kan* være en vej til besparelser, men det kan også være en udgiftsdriver. Tilsvarende kan selvbetjeningsløsninger levere markante besparelser, men uden *betydelig* robusthed kan besparelsen blive vendt til omkostningsforøgelse.

1. Indledning

Titlen på denne rapport – Den kommunale ødegård- er tvetydig. Det skulle gerne indfange at det aktuelle niveau for anvendelse af selvbetjeningsløsningerne og digital kommunikation mellem borgerne og kommunerne stadig er langt fra 2015 målsætningen om 80% dækning. Den anden betydning er et billede hentet fra 2015 hvis det lykkes at gennemføre digitaliseringen og dække 80% af kommunikationen af digital vej. Den kommunale ødegård kommer så til at betegne rådhuset med de meget få borgere.

Et af de helt lysende eksempler på digitalisering i den offentlige sektor er loven om offentlige betalinger (L1203), hvor der efter mange års forgæves kamp om få det offentlige til at købe ind digitalt blev blæst til den store fakturakamp. I dag er der i Danmark ikke mange virksomheder der rynker på næsen over at skulle indsende en faktura digitalt, men det var der så sandelig ved lovens tilblivelse. Der var også en betydelig bevågenhed om hvorvidt de medarbejdere uden adgang til nettet kunne få lønsedlen uden adgang til eboks, der fik opgaven med at håndtere de mange forsendelser i.f.m. udbetalinger fra det offentlige til borgere og virksomheder.

Disse problemer kom man over ved bl.a. at lave scan-in bureauer, lave en markant indsats forlods samt en indfasningsperiode. Der hvor de virkelig store problemer opstod var faktisk et helt andet sted, nemlig i den offentlige sektor selv. Her var man tilsyneladende helt uforberedt på at modtage fakturaerne og der opstod et ordre- og betalingskaos.

Med den massive udrulning af digitalisering kan man frygte et tilsvarende kaos. Sigtet med denne rapport er ikke at tilskynde til en sådan situation, snarere at bidrage til at undgå dette. Inspireret af Van der Ven's bog om *Engaged Scholarship* er rapporten udarbejdet fra en positiv og konstruktiv tilgang, men ud fra den præmis at vi er nødt til at kende udgangssituationen for at kunne handle rigtigt. Det giver mening at etablere såkaldte "baseline" data for digitaliseringens aktuelle anvendelse i de iflg. KL mere end 1.000 opgaver som kommunerne varetager.

I rapporten her søger vi overordnet at lave *status for digitaliseringen af kommunikationen mellem borgerne og kommunerne på borgerservicedelen*. For at udforske dette hovedspørgsmål belyser vi følgende underspørgsmål:

- Hvordan har udviklingen været i anvendelsen af de kommunale selvbetjeningsløsninger fra første halvår 2011 til andet halvår 2012?
- Hvordan har udviklingen været i antal pålogninger i.f.t. gennemførte transaktioner på de kommunale selvbetjeningsløsninger fra første halvår 2011 til andet halvår 2012?
- Hvordan har anvendelsen af e-mail og antallet modtagne dokumenter i digitalt format i kommunerne udviklet sig i 2011 og 2012 sammenlignet med tidligere år?

I forhold til forklarende variable på manglende generelt optag af selvbetjeningsløsningerne tager vi i rapporten første spadestik til at undersøge om der kan findes *mulige årsager* blandt følgende faktorer:

- Er der aldersbetingede forskelle i brugen af de offentlige selvbetjeningsløsninger?
- Undersøger kommunerne løbende brugernes erfaringer med hjemmesiderne?
- Er det givet at de digitale kanaler er billigere?

Vi har lavet egentlige kausal-effekt studier af eventuelle sammenhænge mellem disse mulige forklarende variable og de afhængige variable, men det er oplagt at det kunne være relevant at lave sådanne analyser. Årsagen til det ikke er sket i nærværende rapport er primært et ressourcespørgsmål. Et af formålene med rapporten her er at stimulere til yderligere forskning i dette og vi inviterer hermed andre til at træde ind i ringen for at udforske sådanne mulige sammenhænge. Der er aktuelt en række innovative og spændende ph.d. projekter om digitaliseringen i den offentlige sektor. Med den massive satsning, der er på digitalisering i kommunerne er der åbenlyst rum for endnu mere forskning.

Rapporten trækker på data fra de kommunale tælleuger, borger.dk, Danmarks Statistik, Eurostat, surveys med webmasters samt udførte eksperimenter med e-mail svartider. Når der bortses fra surveydata og e-mail forsøgene, baserer rapporten sig således primært på sekundære data.

Der er en række validitetsudfordringer knyttet til anvendelse af disse, men omvendt er det overraskende at de samme data af de relevante organisationer ikke i større omfang har været gjort til genstand for analyser og indspark i forhold til at etablere sammenligningsdata for digitaliseringsstrategiens udrulning. Et selvstændigt bidrag fra denne rapport er således at det undersøges om der på det foreliggende datagrundlag kan etableres baseline data og måltal for digitaliseringen ved eksempelvis at tage udgangspunkt i rapportens data og raffinere disse yderligere hvor der er behov disse for at kunne vurdere digitaliseringens fremdrift m.h.t. flytning af borgere fra andre kanaler og kunne vurdere hvad der er realistiske kvantitative mål for robusthed.

2. Digitaliseringsstrategien

I den fælles offentlige digitaliseringsstrategi står målet om velfungerende selvbetjeningsløsninger helt centralt. Omend selve forligsteksten holder ikke en kattelem, men en ladeport åben for mulige undtagelser fra tvangsdigitaliseringen, er der ingen tvivl om at de effektiviseringsgevinster der kan hentes også rammer kommunerne.

Der er valgt formuleringen *rammer* kommunerne trods det faktum at der er tale om en fællesoffentlig digitaliseringsstrategi, hvor kommuner har været en aktiv del af formuleringen og udformningen af strategien. Det er dog stadig sådan at følgelovgivningen og de økonomiske besparelser tænkes implementeret af kommunerne. Derfor rammer strategien kommunerne meget. En række kommuner har allerede lavet en markant indsats for at flytte kommunikation fra omkostningstunge fysiske kanaler til de omkostningslette digitale kanaler og er på disse områder forud for strategiens måltal. Det er bl.a. sket ved at sende breve til borgerne, andre steder ved massiv indsats i den fysiske borgerservicebutik. I strategien er udmeldingen:

"Frem mod 2015 forventes det, at 80 pct. af alle breve til borgerne, der kan afsendes digitalt fra de offentlige myndigheder også bliver det. Tilsvarende forventes det, at de offentlige myndigheder i 2015 modtager op mod 80 pct. af alle ansøgninger og anmeldelser fra borgerne digitalt."

Presset mod kommunerne i forhold til at kontakte borgerne digitalt er således større end presset for at kunne blive kontaktet af borgerne, idet formuleringen med "...op mod 80 pct. " giver selvsagt mulighed for at man kan have en langt mindre andel. Vi har dog valgt at antage, at 80% er

måltallet for både indgående og udgående kommunikation. Det er således dette tal der danner udgangspunktet for denne rapport.

I forhold til hvad en velfungerende, effektiv og brugervenlig selvbetjeningsløsning er, har vi taget udgangspunkt i strategiens definition:

”En digital selvbetjeningsløsning kan betragtes som velfungerende, effektiv og brugervenlig, når den på samme tid:

- a) Er enkel og effektiv at bruge og formidlet i et klart og let forståeligt sprog for borgere, virksomheder og for det offentlige
- b) Er let at finde
- c) Giver mulighed for gennemførsel af sikre digitale transaktioner
- d) Er tilgængelige for eksempelvis personer med handicap”

Vi har særligt hæftet os ved underpunkt a og b (”er enkel og effektiv at bruge og formidlet i et klart og let forståeligt sprog for borgere, virksomheder og for det offentlige” og ”Er let at finde”), men har i strategien haft vanskeligt ved at finde måleindikatorer på disse. Det har således ikke været muligt for os at kigge nærmere på om løsningerne er nemme at finde, men en række udsagn fra brugere indikerer for os at der i fremtidige evalueringer kunne dykkes nærmere ned i dette.

3. Omfanget af kommunikationen

Internationale målinger af digitaliseringen af den offentlige sektor og den generelle digitale parathed i Danmark, giver generelt et positivt billede af digitaliseringen. Det er dog også et forholdsvis entydigt billede at en række lande fra Asien og de baltiske lande i nogle målinger er på niveau eller bedre end Danmark. Skiftet i det internationale digitaliseringsbillede er afgørende at følge da den kommunale sektor i Danmark i mange år har været i førersædet og haft begrænset udbytte af at søge efter bedre digital praksis i andre lande. Dette billede ændres afgørende de kommende år. Aktiv deltagelse i international benchmark awards som eksempelvis European eGovernment Awards kan føre til anerkendelse af indsatsen, men også til at få inspiration fra kommuner i lande som på det gennemsnitlige plan er langt efter Danmarks placering.

Tabel 1. Danmarks internationale digitale placering: FN, OECD, Economist og Waseda Rankings 2009-2012

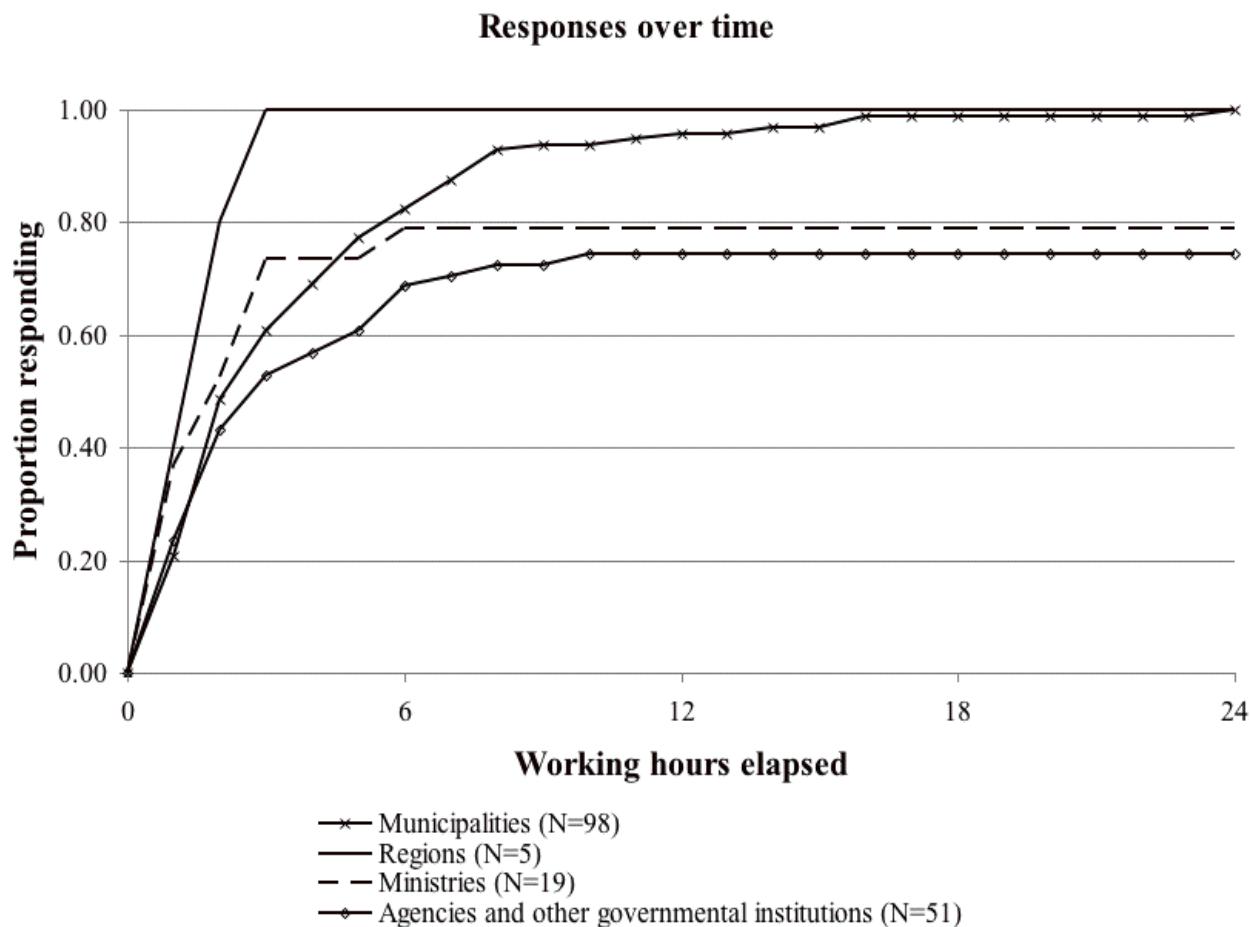
	2009	2010	2011	2012
FN	n.a.	7	n.a.	4
OECD	3	2	n.a.	n.a.
Economist Intelligence Unit	1	2	n.a.	n.a.
Waseda University	n.a.	13	10	5

De fysiske kommunale borgerservices har været genstand for en reorganisering og en opgavetilførelse med tilhørende udfordringer med indfasning af opgaverne, men over tid har moderniseringen af den kommunale service budt til en øget kundeorientering af kommunernes

borgerrettede services. Borgerne mødes af en fysisk imødekomende og i nogle øjnes top-tunet kanal, der har domæne viden og kan straks-afklare henvendelser hvad enten de sker fysisk eller telefonisk. Ifølge dette argument handler det således mere om at den fysiske kanal har udviklet sig i en for borgeren attraktiv retning, hvor borgeren mødes i øjenhøjde. Vores data for anvendelsen af de digitale kanaler tyder på at der er et godt stykke vej før de digitale kanaler er på samme niveau. Det kan også problematiseres om det kan lade sig gøre med så relativ kort frist når det tages in mente at det har taget mange årtiers omstilling at få omstillet de fysiske borgerservices til det aktuelle modenhedsniveau

Vi har i anden forbindelse analyseret hvordan den danske befolknings brug af internettet til at kommunikere med og indsende formularer til den offentlige sektor udvikler sig relativt til resten af Europa. Danmark ligger for alle årene 2008-2011 langt over dette gennemsnit. I betragtning af omfanget af anvendelsen af e-mail kommunikationskanalen er det påfaldende, at der er endog meget sparsom belysning af indholdet i kommunikationen, svartider, etc. Vi har i en undersøgelse belyst e-mail svartider i kommunerne, regioner og det statslige niveau. Det bemærkelsesværdige i denne rapportes sammenhæng er, at kommunerne svarer relativt hurtigt og at deres svarpct. er markant højere end det statslige niveau. Vi belyste også svarindholdet og de var betydelige mere brugbare på det kommunale niveau end på det statslige niveau og mere end fyldestgørende. Denne udprægede og udvidede service via e-mail er fra modtagerens synspunkt selvsagt et gode, men rejser samtidigt bekymring om overopfyldelsen af serviceydelsen er udtryk for en aktiv ressourceprioritering eller en overkapacitet i ressourceallokeringen.

Figur 1. E-mail svartider



Kilde. Andersen, K.N., Medaglia, R., Vatrappu, R., Henriksen, H.Z., & Gauld, R. (2011). The Forgotten Promise of E-Government Maturity: Assessing Responsiveness in the Digital Public Sector. *Government Information Quarterly*, vol. 28, no. 4, 439-445.

Den regionalt fordelte statistik for borgernes informationssøgning, downloadning af information fra offentlige myndigheder og indsendelse af udfyldte skemaer tyder ikke på markante regionale forskelle. I tabel 2 er opgjort data for perioden 2008 til 2011, der viser et meget højt niveau for særligt informationssøgningen. Det skal bemærkes at tallene for 2008-2010 belyser borgernes handlinger de sidste tre måneder, mens tallene for 2011 er for de sidste 12 måneder. Tallene vil alene af den grund forventes at lægge højere for 2012. Vores formål har dog været at lave et overblik over de regionsfordelte forskelle. Det skal også understreges at andre opgørelser viser en markant kommunal forskel i hyppigheden af anvendelsen af NemID.

Tabel 2. Regionsfordelte data for borgernes anvendelse af internettet til at finde information på offentlige myndigheders hjemmesider, downloade og indsende skema, 2008-2011

Anvendelsestype	Region	2008 ^a	2009 ^a	2010 ^a	2011 ^b
Finde information på offentlige myndigheders hjemmesider	Region Hovedstaden	47	69	72	83
	Region Midtjylland	39	67	67	79
	Region Nordjylland	36	62	66	77
	Region Sjælland	40	60	65	75
	Region Syddanmark	38	63	67	75
Downloade fra offentlige myndigheders hjemmesider	Region Hovedstaden	31	40	42	55
	Region Midtjylland	27	36	38	53
	Region Nordjylland	25	32	39	51
	Region Sjælland	27	34	38	50
	Region Syddanmark	24	36	36	49
Indsende skema fra offentlige myndigheders hjemmesider	Region Hovedstaden	30	36	52	66
	Region Midtjylland	27	34	48	65
	Region Nordjylland	25	29	48	65
	Region Sjælland	29	31	49	63
	Region Syddanmark	25	34	48	60

Note. a) Indenfor de sidste tre måneder b) indenfor det sidste år

Kilde. Danmarks Statistik.

Udtræk fra Danmarks Statistiks databank viser et uniformt billede af et endog meget højt niveau for informationssøgning på kommunale hjemmesider. Men det står mere sløjt til med modtagelsen af dokumenter i digital form. 59% af kommunerne modtager færre end 25% af dokumenter fra borgerne i elektronisk form. I stærk kontrast til denne lave andel, står de 76% af kommunerne der modtager mere end 25% af dokumenterne fra andre offentlige myndigheder. Det kan argumenteres at denne interne digital offentlige dokumentudveksling er forudsætningen for at kunne levere en effektiv borgerservice, men vores argument i denne rapport er at med så markant gap mellem elektroniske dokumenter fra borgerne og andre offentlige myndigheder synes fokus for digitaliseringen at trænge til et serviceeftersyn.

I strategien er sigtet at de etablerede postkasser via eboks skal bruges af borgerne for at sende mails til den offentlige sektor. Det har ikke været muligt for os at undersøge i hvilket omfang der er kommet aktivitet via denne kanal, men i lyset af de lave tal der hidtil har været for modtagelse af digitale dokumenter kan det forventes at det vil være en markant opgave at få borgerne til at bruge eboks til kommunikation med den offentlige sektor. Det er lykkedes at få borgerne til at modtage post fra kommunen, men der har afsenderen domæne kendskab og erstatter blot brevet med en digital forsendelse. I forhold til den indgående kommunikation er problemet ikke blot at få borgerne til at stoppe med at komme i borgerservice eller ringe. Udfordringen er også at få dem til at formulere henvendelsen skriftligt så det kan forstås entydigt. Det er en markant opgave, der påkalder sig yderligere studier af kommunikationsmønstre.

Tabel 3. Andel dokumenter der modtages elektronisk i kommunerne, 2007-2011

Dokumenter fra	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Borgere</i>					
Under 25%	60	55	64	63	58
Mindst 25%	20	28	19	19	32
Ved ikke	20	17	18	17	10
Ialt	100	100	100	100	100
<i>Andre offentlige myndigheder</i>					
Under 25%	17	21	17	18	14
Mindst 25%	66	62	68	68	76
Ved ikke	17	18	14	15	10
Ialt	100	101	100	100	100

Kilde: Danmarks Statistik.

I forhold til brugen af selvbetjeningsløsningerne, viste vores tidligere analyse af data for 2010 at der på årsplan var 298.000 transaktioner fordelt på 295 selvbetjeningssystemer i kommunerne. 82% af de kommunale selvbetjeningssystemer anvendes slet ikke eller har færre end 100 transaktioner på et helt år. Der var i første halvår af 2011 godt 680.000 fuldførte transaktioner på de kommunale selvbetjeningsløsninger. Det var i første halvår af 2012 øget med næsten 50% til godt 990.000 fuldførte transaktioner. Det er dog de få skuldre der trækker læsset, idet der er markant fremdrift i anvendelsen af selvbetjeningsløsninger for områder som flyttemeddelelse, boligstøtte, ansøgninger om pension og digital pladsanvisning. 75% af løsningerne har færre end 100 transaktioner på et halvt år. Når vi anvender betegnelsen ødegård er det således for at betegne denne skævhed i anvendelsen med langt hovedparten af de loggede selvbetjeningsløsninger der ikke anvendes i et betydeligt omfang.

Tabel 4. Antal transaktioner på kommunale selvbetjeningssystemer, 2010, første halvår 2011 og første halvår 2012

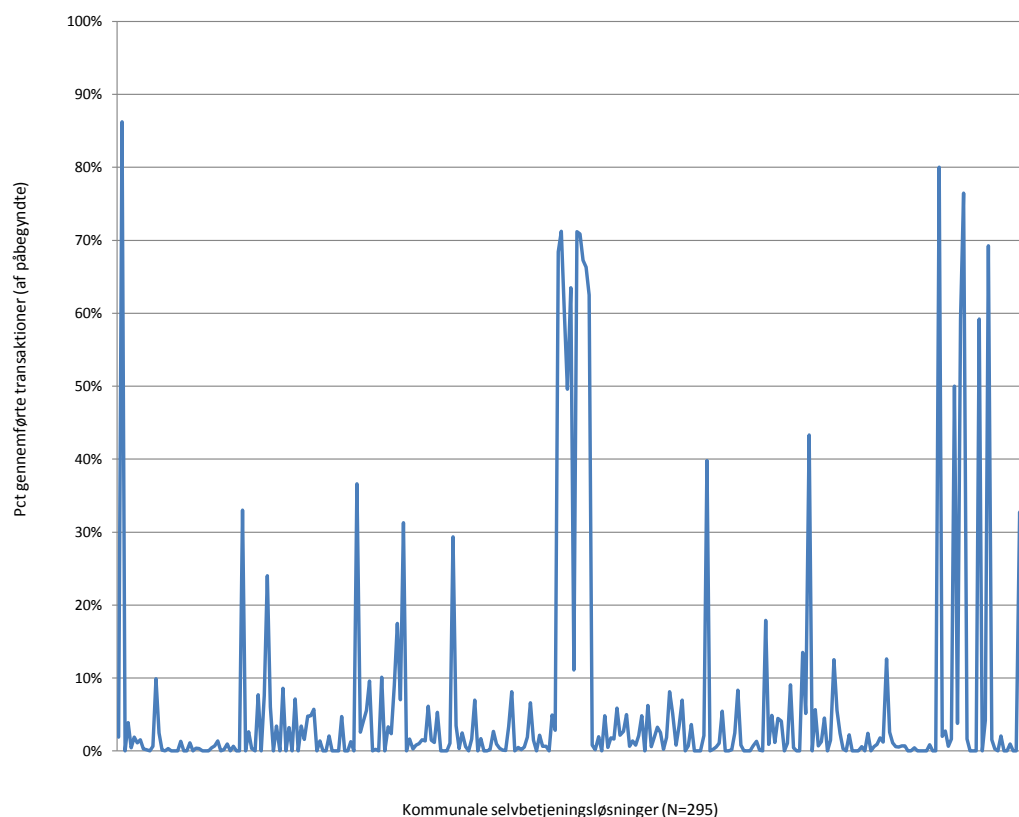
Antal transaktioner	2010		2011 (første halvår)		2012 (første halvår)	
	N	Pct	N	Pct	N	Pct
<10	174	59%	190	62%	128	40%
10-99	69	23%	77	25%	107	33%
100-999	32	11%	<i>n.a.</i>		<i>n.a.</i>	
100-499	<i>n.a.</i>		16	5%	46	14%
500-999	<i>n.a.</i>		2	1%	14	4%
1000+	20	7%	22	7%	29	9%
I alt	295	100%	307	100%	324	100%

Kilde. Data fra borger.dk

Vi har også analyseret hvor mange af de borgere der startede med at bruge selvbetjeningsløsningerne, endte med at fuldføre transaktionerne. Omend der er enkelte kommuner der har en robust løsning, er det overordnede billede at borgerne ikke fuldfører selvbetjeningen. En tolkning af dette er at borgeren dermed har spildt tid med at forsøge at lave selvbetjeningen og kommunen har betalt for en løsning, der ikke anvendes. Oveni dette skal lægges at borgeren formentligt ender med at bruge enten e-mail, telefon eller personlig henvendelse og dermed tilfører yderligere omkostninger.

I figur 2 er vist fordelingen (%) af de der påbegynder brugen af de analyserede selvbetjeningsløsninger der ender med at fuldføre selvbetjeningen. Der hvor borgerne i 2010 havde lettest ved at fuldføre selvbetjeningen er eksempelvis i.f.m. bestilling af kompostbeholdere, anmeldelse af rotter og pladsanvisning.

Figur 2. Robusthed af de kommunale selvbetjeningsløsninger. Fuldførte transaktioner i pct af påbegyndte. N=295. 2010.



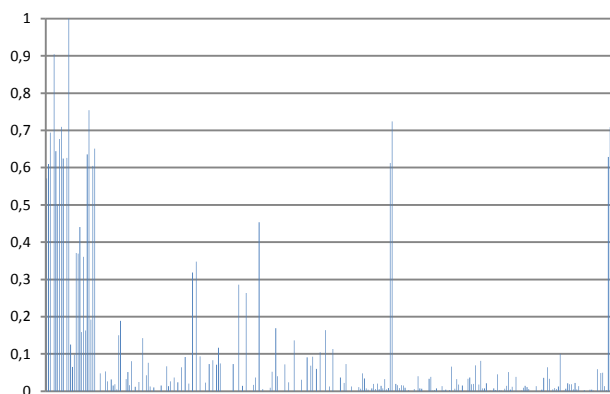
Kilde. Borger.dk

I 2010 var der mere end 1,3 millioner pålogninger til selvbetjening og blot 298.000 transaktioner. Alene i første halvår af 2012 var der 2.255.356 pålogninger og 988.563 transaktioner. Det kunne ved første øjekast se ud som mere robuste løsninger, men analyseres de enkelte løsninger for 2011 og 2012 er det et langt mere dystert billede der tegner sig.

Gennemførelsesprocenter er øget markant fra 2011 til 2012 fra et gennemsnit på 7% til 15%. Medianen er samtidigt øget fra 1% til 6%. Der er enkelte højdespringere for gennemførelsesprocent. Blandt andet bemærkes det i oversigten i figur 3, at der er enkelte løsninger der har gennemførelsesprocent på 100%. Gennemførelsesprocenter på 0% kan opstå enten ved at der ikke er transaktioner, men et antal pålogninger. Det kan selvsagt også opstå ved, at der hverken er pålogninger eller transaktioner. Omend der er validitetsproblemer med datamaterialet, idet visse af løsningerne er administrativt eller virksomhedsrettede, blanketter til download er indeholdt i datasættet og en række pålogninger kan være del af generel informationssøgning, indikerer vores data at der ikke er tale om robuste løsninger. Påstanden er således at de lave gennemførelsesprocenter kan være en kilde til at forklare det manglende brede optag.

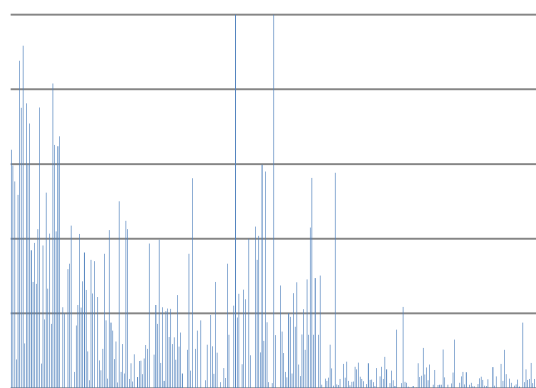
Figur 3. Robusthed af de kommunale selvbetjeningsløsninger. Fuldførte transaktioner i pct af påbegyndte. N=295. Første halvår 2011 og 2012.

Gennemførelsesratio første halvår 2011



N=308

Gennemførelsesratio første halvår 2012



N=323

Kilde. Borger.dk

En samlet opgørelse over antallet af henvendelser til kommunen vanskeliggøres bl.a. af forskellige organisering af it-infrastruktur og hvorvidt rådhusfunktioner, politiske høringsrunder, daginstitutioner, biblioteker, skoler og ældreområdet medtages. Vi har ikke kunne skaffe tal for alle de institutionære områder som eksempelvis skolerne, men det er afgørende at der fremadrettet sættes fokus også på den institutionsnære kommunikation da dette også er en potentiel økonomisk belastning.

Opgørelserne over antallet af henvendelser tager ikke stilling til hensigtsmæssigheden i henvendelsen og det kan argumenteres at henvendelser ad de enkelte kanaler ikke er additive eller substituerbare typer. Eksempelvis er store dele af henvendelser oplevelsesgoder. I Københavns kommune er der således i 2010 registreret 3,8 millioner personlige henvendelser på bibliotekerne og i Albertslund 14.000 personlige samtaler i jobcenteret. Det er meget forskellige henvendelsestyper og meget forskellige data tilgængelige.

Vi har i tabel 5 anført eksempler på data for borgerhenvendelser i seks kommuner. Nogle kommuner har anført pct. fordeling af borgerhenvendelserne, andre har offentliggjort deres resultater af de kommunale tælleuger. Pointen med at bringe tabellen her er alene at illustrere den markante trafik der er på øvrige kanaler og synliggøre den markante udfordring der er med at få omlagt fra disse kanaler.

Tabel 5. Henvendelser til kommunerne. Syddjurs, Albertslund, Vallensbæk, Rebild, Guldborgsund, Lejre og København.

Kommunikationskanal	Kommune						
	Syddjurs	Albertslund	Vallensbæk	Rebild	Guldborgsund	Lejre ^a	København
Personlige henvendelser	29.500	44.000 ^b	12.567	34.736 ⁱ	85.921	33.592	1.582.000 ^c
Telefon	111.498 ^h	17.000 ^d	44.000	87.256 ⁱ	n.a.	280.332	3.344.000
Post	66.368 ^f 136.674 ^e	175.000 ^e	n.a.	25.532 ^{f,i} 56.108 ^{e,i}	120.000 ^f 487.600 ^e	185.744	2.544.000 ^g
Email	16.608	15.000	n.a.	30.368 ⁱ	3.004.580	925.392	n.a.
Online selvbetjening ^j	1.169 ^k	671	792	1.284	1.325	936	35.006 ^k
Informationsøgning	210.336	n.a.	n.a.	70.252 ⁱ	n.a.	164.060	1.800.000
Sum (eksl. informationssøgning)	225.143	251.671	57.359	179.176	3.211.826	1.425.996	7.505.006
Antal indbyggere	41.700	27.783	14.456	28.974	62.912	26.794	528.208

Note. a) Estimeret fra data indsamlet i uge 40, 2010; b) plus 14.000 på jobcenter; c) plus 3,8 millioner på biblioteker; d) plus 134.000 opkald til omstillingen; e) udgående; f) indgående; g) inkl. e-mail; h) via omstillingsbord; i) estimeret fra data indsamlet i uge 41, 2010; j) data fra borger.dk; k) Syddjurs og København har estimeret at have 16.884 h.h.v. 100.000 transaktioner.

Data i tabel 5 er ikke opdateret med 2012 data og er således forventeligt markant højere for så vidt angår data for online selvbetjening. Vi har derfor i tabel 6 vist tal for første halvår 2011 og 2012 for de syv fokuskommuner. Data viser et markant løft i.f.t. udgangsniveauet. Eksempelvis var der i Albertslund kommune i første halvdel af 2011 i alt 2.023 transaktioner. Det var øget til 7.076 i første halvdel af 2012. Der er tale om en markant vækst. Når vi alligevel fastholder billedet af den kommunale ødegård er det for at understrege at antallet af transaktioner måske nok er stort, men i.f.t. det samlede antal henvendelser er antallet af transaktioner fortsat lille. Den anden observation er den betydelige forskel mellem aktiveringer og fuldførte transaktioner. For de syv kommuner under et, var der blot 27% der fuldførte transaktionerne i 2011. I 2012 var dette øget til 38%. Der er for disse kommuner altså tale om højere gennemførelsesprocent, men der er stor variation med 31% som den laveste og 52% som den højeste gennemførelsesprocent.

Tabel 6. Antal transaktioner og aktiveringer på selvbetjeningsløsninger i Syddjurs, Albertslund, Vallensbæk, Rebild, Guldborgsund, Lejre og København. Første halvår 2011 og 2012.

År		Syddjurs	Albertslund	Vallensbæk	Rebild	Guldborgsund	Lejre ^a	København
2011	Transaktioner	3.395	2.023	1.027	2.009	5.004	1.491	68.570
	Aktiveringer	14.256	7.393	7.646	5.607	13.326	10.175	172.653
2012	Transaktioner	6.156	7.076	2.807	3.175	7.932	3.171	131.902
	Aktiveringer	18.818	18.746	8.503	7.596	18.982	12.546	255.864

Opgørelsen af det samlede antal henvendelser til den kommunale sektor er i denne sammenhæng estimeret for at belyse kanalproblematikken, men det understreges at der på de nominelle tal er betydelig usikkerhed. Vores beregning viser at kontakten mellem borgere og den kommunale forvaltning er markant. Vi efterlyser dog at der etableres sammenlignelige opgørelser i tråd med den viste i tabel 5, hvor der eksempelvis normaliseres med hensyn til befolkningssammensætning og budgetgrundlag. På statistikmoduler som statistik.digitalflytning.dk er der allerede taget sådanne spæde spadestik.

Det høje antal samlede antal henvendelser gør det bekymrende at de nationale digitaliseringsstrategier ikke er i øjenhøjde med de interaktioner borgerne og forvaltningen har. Eksempelvis er det påfaldende at pålogging af digital post ikke fra starten kunne ske fra kommunernes egne sider, men istedet kun kunne ske fra borger.dk. Hvis borgerne anvender borger.dk til at finde selvbetjeningsløsninger kunne det legitimeres, men da mange borgere finder information om selvbetjeningsløsninger i kommunen via kommunens egen hjemmeside, giver det meget lidt mening at vente med kommunalt interface til digital post. Vores estimat for antal henvendelser fra borgerne til den kommunale sektor er anført i tabel 6.

Tabel 6. Årlige antal henvendelser fra borgerne til den kommunale sektor

Henvendelseskanal	Estimat landsplan
Personlige henvendelser	59 millioner
Telefoniske henvendelser	38 millioner
Posthenvendelser	46 millioner
Mailhenvendelser	20 millioner
Internet baserede selvbetjeningsløsninger	2 millioner
Hjemmesidehenvendelser	1,3+ millioner
IALT	168 millioner

4. Centrale udfordringer

Vi har ikke systematisk undersøgt mulige årsager til det lave, generelle optag. Det er åbenlyst at der kan finde en god del af forklaringen gemt i løsningernes tekniske modenhed. Der kan imidlertid også være andre årsager som er noget vanskeligere at imødegå med strategier. Vi vil her særligt fremhæve tre felter, der nok har en vis bevågenhed i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, men som vi mener kan vise sig helt centrale at tage fat på at imødegå. De tre felter er generationsparadokset, borgerkendskabet og den økonomiske udfordring. Ældre medborgere mangler tekniske kompetencer, men har til gengæld viden om og måske også et vist mådehold med brug af offentlige ydelser. De yngre har for en stor dels vedkommende de tekniske kompetencer, men mangler viden om de offentlige ydelser og derfor har svært ved at bruge de korrekte søgeord og forstå indholdet.

Den anden udfordring er at øge borgerkendskabet. Der er mange målinger og forsøg på indfange brugernes vurderinger i.f.m. årlige website events, men vores survey data tyder på at det ikke er fast praksis at analysere brugernes anvendelse af hjemmesiderne. Det synes oplagt at sadle om på dette punkt og intensivere jagten på hvad borgerne vil have og kan.

Den tredje udfordring er en nøje gennemgang af den økonomiske side af digitaliseringen. Vores bud er at det er en myte at e-mail kommunikation og selvbetjeningsløsninger automatisk leder til økonomiske besparelser. E-mail kommunikation *kan* være en vej til besparelser, men det kan også

være en udgiftsdriver. Tilsvarende kan selvbetjeningsløsninger levere markante besparelser, men uden *betydelig* robusthed kan besparelsen blive vendt til omkostningsforøgelse.

Generationsparadokset

En af de andre mulige barrierer der fortjener opmærksomhed og fortsat udforskning er hvad der kan kaldes det omvendte generationsproblem. Ældresagen er gået i parløb med digitaliseringsstrategien for at hjælpe på vej mod øget digitalisering. Der sker således både en frivillighedsindsats og økonomisk støtte til at få særligt de ældre med på den aktuelle digitaliseringsbølge. Der har været mindre opmærksomhed om de yngres brug af digital forvaltning.

Data for anvendelsen af digital forvaltning indikerer at der kan være udfordringer knyttet til særligt de helt unges brug af nettet til at downloade blanketter samt anvende selvbetjeningsløsninger. Birgit Jæger fra Roskilde Universitet har bl.a. peget på at det ikke er givet at unge forstår sprogbrugen på offentlige hjemmesider. Der mangler dog udforskning af om forskellen skyldes at den helt unge aldersgruppe er i kontakt med de kommunale myndighedsopgaver i andet omfang og indhold end grupperne over 24 år. Solide kvantitative forløbsanalyser kombineret med mere kvalitativt orienterede analyser af denne målgruppe synes oplagte at gennemføre.

Den anden mulighed er at indtænke nye måder at forankre netværksbetjeningen. Mobiliseringen af de familiære og øvrige sociale netværk kan være nøglen til at overkomme nogle af de demografiske barrierer. I modsætning til en række erfaringer fra udlandet, er det særlige karakteristiske at den offentlige sektor og kommunerne i særdeleshed er for alle, alle er i kontakt med den kommunale sektor uanset økonomiske og sociale forhold. Det skal dog stadig holdes i mente at sådanne tilgange igen vil tilgodese de ressourcestærke – altså den gruppe der ikke er den offentlige sektors eneste eller for så vidt primære brugergruppe.

Tabel 7. Befolkningens brug af digital forvaltning: Aldersfordelt, Pct. (2011)

Alder	Søge efter information	Download af blanketter og formularer	Anvendt selvbetjeningsløsninger
16-24 årige	76	38	58
25-34 årige	92	62	77
35-44 årige	92	64	79
45-54 årige	88	62	74
55-64 årige	86	59	69
65-74 årige	77	53	56

Kilde. Danmarks Statistik. Her efter Jæger, Birgit: *New Frontiers in the Digital Divide: Revisiting Policy for Digital Inclusion*. EGPA Bergen, September 2012

Manglende fokus på brugere

Mindre end halvdelen af webmasterne udfører brugertest/ evaluering af løsningerne og blandt de der faktisk udfører sådanne test og evalueringer er der betydelig spredning i hvilket omfang det sker. I tabel 8 nedenfor har vi vist en fordeling af svar på en spørgeskemaundersøgelse foretaget i Danmark og Norge med webmastere. I Danmark blev undersøgelsen sendt ud til 572 webmastere i den offentlige sektor. Godt 40% af de danske webmastere har ikke gennemført brugerevalueringer, hvor der har været eksterne konsulenter/firmaer involveret.

Der er her vist de samlede svar for de to lande, men der er generelt ikke signifikante svarforskelle mellem de to lande. Ved at sammenlægge værdierne for første og anden talkolonne (flere gange det sidste år samt en gang sidste år) er det 50% af de der har svaret at de udfører eye-tracking test. Det bemærkes dog at det er blot 18 webmastere der har udført dette i alt.

Tabel 10. Brugertest: metode og frekvens

Test/evalueringstype	Frekvens				
	Flere gange gennem sidste år	Én gang i løbet af det sidste år	1-2 gange i løbet af det sidste år	Mere end to år siden	I alt
Brugertest hvor repræsentative brugere løser realistiske opgaver	13%	28%	28%	32%	101%
Online bruger survey	13%	31%	23%	33%	100%
Brugertilfredshedsundersøgelser via telefon, fysiske møder eller pr. e-mail	16%	23%	32%	30%	100%
Fokus gruppe interviews/ interviews med brugere	15%	22%	28%	35%	100%
Eye-tracking test	11%	39%	17%	33%	100%

Kilde. Dataudtræk for danske respondenter fra dansk-norsk survey afleveret i Sørum, Hanne; Medaglia, Rony; Andersen, Kim Normann; Scott, Murray; DeLone, William (2012). Perceptions of Information System Success in the Public Sector: Webmasters at the Steering Wheel? Transforming Government: People, Process and Policy, Vol. 6, Nr. 3, 2012, s. 239-257.

Det kommunale besparelspotentiale

Grænsen for hvilke af de kommunale kommunikationsopgaver, der teknisk kan digitaliseres flyttes i takt med den fortsatte tekniske innovation. Lovgivningsmæssig regulering og krav om fysisk dokumentation og/ eller personligt fremmøde, befolkningens optag af teknologier, manglende medarbejderparathed, organisationsinerti og økonomi gør at optag af nye teknologier spredes i et forskelligt omfang i kommunerne og på forskellige sagsområder. Der er derfor et betydeligt

arbejde med at få udarbejdet måltal for de enkelte opgaveområder. Sådanne måltal og tilhørende baseline data er nødvendige at etablere for kunne måle fremdriften i strategien. Det skal selvsagt balanceres mod risikoen for overstyring og forbrug af flere penge på at måle fremdrift end det mulige gevinst afkast. Der er set mange eksempler på at der ofres betydelige beløb på at etablere baseline data for så blot at konstatere at opgaveområderne ændres dagen efter p.g.a. ny lovgivning eller ændre rammebetingelser.

En opgørelse af enhedsomkostninger lider bl.a. af den svaghed at selvbetjeningsløsningerne ofte beregnes ud fra forudsætninger som sjældent eller ikke til dato er implementeret i praksis. Der er legio eksempler på at selvbetjeningsløsninger er den absolut dyreste kanal pr. transaktion hvis man medregner de samlede omkostninger og dividerer dette tal med antal transaktioner. Der er selvsagt også eksempler, men langt færre, hvor de marginale omkostninger grænser til 0 pr. transaktion.

En anden udfordring er at omkostninger knyttet til en henvendelsestype sker indenfor en anden organisation eller kontonummer end hvor henvendelsen registreres. Omend der kan laves samfundsøkonomiske beregninger på sådanne henvendelser, er det for en kommunal driftsbetragtning sjældent sådanne omkostninger der har størst bevågenhed. Dette gælder selvsagt hvad enten det er digitale eller fysiske henvendelser, men en udstrakt praksis med at videresende og cc af mail til øvrige medarbejdere samt en træghed med automatisk og straksjournalisering, gør at manglende opmærksomhed om omkostningssted gør sig særligt gældende for de digitale henvendelser.

Vejen til at spare mere på administrationsomkostningerne ved henvendelser fra borgerne er derfor at udvikle robuste selvbetjeningssystemer, der kan tilgås via internettet og smartphones. I tilpasningen af selvbetjeningen skal der først og fremmest tænkes på at genbruge løsninger der allerede findes samt sættes dem nådeløst ind hvor der er et stort antal brugere, der ofte er i kontakt med kommunen. Hidtil har man brugt en helt anden tilgang: applikationerne er udviklet til områder borgerne enten sjældent bruger eller hvor succeskriterier for effekter har været andre end direkte besparelser på administrationsomkostningerne.

5. Konklusion og perspektiver

Vi har i denne rapport lavet en *status for digitaliseringen af kommunikationen mellem borgerne og kommunerne på borgerservicedelen*. For at udforske dette hovedspørgsmål har vi belyst følgende underspørgsmål:

- Hvordan har udviklingen været i anvendelsen af de kommunale selvbetjeningsløsninger fra første halvår 2011 til andet halvår 2012?
- Hvordan har udviklingen været i antal pålogninger i.f.t. gennemførte transaktioner på de kommunale selvbetjeningsløsninger fra første halvår 2011 til andet halvår 2012?
- Hvordan har anvendelsen af e-mail og antallet modtagne dokumenter i digitalt format i kommunerne udviklet sig i 2011 og 2012 sammenlignet med tidligere år?

Samlet set viser data i rapporten, at der er solid fremgang med anvendelsen af selvbetjeningsløsningerne. For gennemsnittet af kommuner og de syv kommuner vi har stillet skarpt på er der sket et markant løft. Dette løft er en stor del af baggrunden for at Danmark er i top i europæisk sammenligning samt i en række øvrige internationale målinger. Den massive fremgang er dog løftet af de få skuldre, idet det kun er et fåtal af selvbetjeningsløsningerne der

bruges i stor skala. Når der bortses fra en 10-15 løsninger, er der blikstille på selvbetjeningsgangen.

For så vidt angår soliditeten og robustheden af løsningerne er der markante fremskridt, men variationen mellem løsningerne og kommunerne er betydelig. Der er fortsat flere der ikke får fuldført påbegyndte transaktioner end der er borgere der får fuldført disse. Om end dele af dette kan tilskrives naturligt fravalg i processen, så er der på dette punkt betydeligt råderum for forbedring.

Endelig viser vores data at kommunerne modtager et stigende antal dokumenter fra borgerne i digitalt format, men langt hovedparten sker stadig ad andre kanaler. Der er til gengæld automatiseret i forhold til andre offentlige myndigheder og i kommunikationen til borgerne. Den tilbageværende udfordring er at få borgerne til at benytte mailhenvendelser for det, der ikke kan klares ad selvbetjeningsvejen. Der synes at være en vis dødvande i perioden 2008-2011 på dette punkt.

I forhold til mulige forklaringer på den mangelfulde generelle anvendelse af selvbetjeningsløsningerne har vi i rapporten taget de første spadestik til at undersøge om der kan findes *mulige årsager* blandt følgende faktorer:

- Er der aldersbetingede forskelle i brugen af de offentlige selvbetjeningsløsninger?
- Undersøger kommunerne løbende brugernes erfaringer med hjemmesiderne?
- Er det givet at de digitale kanaler er billigere?

Der er ikke her i rapporten leveret uddybende svar på disse tre mulige årsager. Generationsparadokset med udfordringer for både unge og ældre, de forholdsvist sporadiske undersøgelser af trafikken på hjemmesiderne og vanskeligheden ved at gennemskue økonomien i den meget omfattende digitalisering. Der er næppe tvivl om at selvbetjening er billigere end andre kanaler – når alt går efter en snor i alle led i processen. Det er også korrekt at det er billigere at sende en e-mail sammenlignet med et brev. Men det er en central udfordring om det også er billigere at sende mange mails for at få klarlagt hvad henvendelsen drejer sig om. På det sammenligningsgrundlag kan telefonen eller det fysiske møde var e-mail kanalen overlegen.

På det strategiske niveau kan det med udgangspunkt i denne rapports tal diskuteres om målsætningen om generel 80% digital dækning er realistisk i.f.t. udgangssituationen. For de enkelte højdespringere synes det ikke uden for række række at nå dette tal i 2015. Det andet udestående er en strategisk diskussion af hvad fremtidens kommune skal bidrage med hvis det faktisk lykkes at få indfriet målsætningen. Forestiller man sig at det lykkes med 80% selvbetjening og kommunikation på de generelle områder, så er den kommunale ødegård også realiseret. Så bliver det blot et billede af de *borgertomme borgerservicelokaler*, hvor kun de såkaldt tunge sager og borgere er tilbage. Det rejser også spændende diskussioner som vi håber at stimulere med denne rapport. Kunne man eksempelvis forestille sig så at de store borgerservicelokaler så slet ikke behøver så meget areal? Betyder det at de tilbageværende tunge sager og borgere bliver stigmatiseret som de der ikke kan? Betyder det at den offentlige sektor så i øget grad kan koncentrere sig om de borgere der ikke kan? Der er legio spørgsmål, men i forhold til at 2015 strategiens implementering sker nu og er til ende om tre år, er disse spørgsmål lige så væsentligt at forholde sig til – specielt hvis man er uenige i at man er så langt fra målet som vi argumenterer i denne rapport.